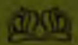


Reform
der
Verwaltungsorganisation.

Von
Dr. Karl Ritter von Jaeger,
Landespräsident a. D.



Wien 1904.
Verlag von Moritz Perles,
k. u. k. Hof-Buchhandlung,
I. Seilergasse 4.





Reform
der
Verwaltungsorganisation.

Von

Dr. Karl Ritter von Jaeger,
Landespräsident a. D.



Wien 1904.

Verlag von Moritz Perles,
k. u. k. Hof-Buchhandlung,
I. Seilergasse 4.

Separatabdruck aus der „Österr. Zeitschrift für Verwaltung"
XXXVII. Jahrgang.

Druckerei „Leykam", Graz.

„Es ging, es hinkte, fiel, stand wieder auf;
Dann überschlug sich's, rollte plump zu Hauf."

Goethe, Faust II.

I.

Moderne Gestalt im Sinne der in der Mitte des vorigen Jahrhunderts allgemein zum Durchbruch gekommenen Staatsauffassung hat unsere Verwaltung durch die Organisationsbestimmungen von 1848 und 1849 erhalten. Nachdem die Trennung der Justiz von der Verwaltung schon seit Kaiserin Maria Theresia durchgeführt war,*) bestand das Wesen der Reform in der vollständigen Auflösung der Patrimonialverwaltung und Übertragung der Verwaltung in erster Instanz an vom Staate bestellte Organe und in der Zentralisation der Verwaltung, in der Vereinheitlichung derselben im ganzen Reiche.

Dieses System hatte sich überraschend schnell und leicht eingelebt. Es konnte es, weil es eine Reform war, die von den traditionellen Verwaltungsgrundsätzen nicht abbrach und nur den Ausbau überkommener Einrichtungen darstellte. Denn der Gesichtspunkt autoritärer Verwaltung war auch unter der unter unmittelbar eingreifender Aufsicht der staatlichen Kreisämter und durch Elemente von Beamtenqualität geübten Patrimonialverwaltung ausgeprägt. Es führte sohin das durchwegige Eintreten der staatlichen Verwaltungsorgane keine Wandlung im Charakter der öffentlichen Verwaltung und keine Störung in den geltenden Autoritätsbegriffen herbei. Andererseits wurde durch die organisatorische Ausgestaltung der Verwaltung nur ein gegenüber den früheren Einrichtungen vollkommenerer und den Bedürfnissen entsprechenderer Verwaltungsapparat hergestellt.

*) Es handelte sich später nur mehr um die Ausscheidung der Judikatur über schwere Polizeiübertretungen aus dem Wirkungskreise der politischen Behörden.

In politischer Beziehung hatte das System den Erfolg der Kräftigung des Einheitsgedankens. Nicht vom Verwaltungssysteme aus und nicht wegen desselben, sondern aus seitlich liegenden Ursachen hat sich später die Lockerung des Einheitsgedankens entwickelt. Von ganz besonderer Fruchtbarkeit aber war das System der Fünfzigerjahre zugleich für die Ausbildung des materiellen Verwaltungsrechtes. Viele große und wichtige Materien erhielten in dieser Zeit ihre Kodifikation, tüchtige Gesetzeswerke, die noch heute den Grundstock unseres Verwaltungsrechtes ausmachen.

Dieses System der zentralisierten und der staatlichen Verwaltung nach 1849 wurde leider — und man kann wohl sagen mitten im Gange seiner Entwicklung — schon anfangs der Sechzigerjahre in eigentümlicher Weise eingeschnürt durch die in das System tief eingreifenden Verwaltungsbestimmungen der Gemeindeordnungen. Auch hier, bei der Schaffung der Gemeindeordnungen, war es nicht ein durch das System und sein Verwaltungswesen erzeugter Bedürfnisdrang, der gegen den mit der Organisation von 1849 verwirklichten Gedanken reagierte. Das Motiv der Umgestaltung war eine mit dem Verfassungsgedanken überbrachte und mit ihm verknüpft erachtete Idee, die Idee der Selbstverwaltung der Gemeinden, eine Idee von wirklichem Gehalte, von der man sich aber bei uns ganz falsche Vorstellungen machte und aus der man aus diesem Grunde ganz irrtümliche Folgerungen ableitete.

Die damaligen Politiker hatten nämlich etwas vom englischen Selfgovernment läuten gehört und hatten, da sie weder die Geschichte der englischen Verwaltung studiert noch die englischen Institutionen gesehen hatten, geglaubt, daß die am Kontinente gepriesene Verwaltung des Selfgovernments nichts anderes sei, als was sich aus der Übersetzung des Wortes Selfgovernment ins Deutsche ergibt, nämlich das „Sich selbst verwalten" der Bürger im Gegensatze zur Verwaltung durch die Staatsgewalt. Das war nicht nur eine oberflächliche, sondern auch eine ganz unrichtige Auffassung. Denn das englische Selfgovernment war und ist ein Organismus der öffentlichen Verwaltung des Staates, in dem Laienelemente wohl öffentliche Dienste versehen, sie aber versehen im Auftrage des Staates und unter seiner Kontrolle, ein

Organismus, dessen Signatur stets war und ist, daß alle öffentliche Verwaltung Ausfluß der obersten Staatsgewalt ist und dessen freiheitlicher Charakter darin besteht, daß er eine Verwaltung nach Gesetzen garantiert. Nachdem aber unsere Reformer das als freiheitlich gepriesene Selfgovernment sich lediglich als die Verwaltung übersetzt hatten, „die sich die Bürger frei selbst geben", fanden sie sich zur Verwirklichung eines derartig aufgefaßten Verwaltungsideals um so mehr hingezogen, als die damals herrschende, aus dem wirtschaftlichen Prinzipe des laissez faire herbeigeholte Staatsphilosophie dahin ging, daß für das Wohl und für die Freiheit der Bürger am besten gesorgt sei, wenn der Staat so wenig als möglich Gewalt habe.

Lobenswert konsequent ging man daher auch, als man die Reform in Angriff nahm, davon aus, daß eigentlich alle Verwaltung den freien Bürgern zur freien Selbstbesorgung übergeben werden sollte, so daß der Staat mit der Verwaltung gar nichts mehr zu tun haben dürfte. Aus praktischen Gründen und, wie die Konsequentesten es sich dachten und auch betonten, „damit sich die Bürger allmählich in das freie Verwalten einleben", beschränkte man sich darauf, einen Teil der öffentlichen Verwaltung aus der Verwaltung des Staates auszuscheiden und als sogenannte „autonome Verwaltung" den Gemeinden und den Landesausschüssen zu überweisen.

Die Konstruktion war bei dem angenommenen Grundgedanken leicht gemacht. Die Autonomie der Gemeinde ist zwar ein feststehender staatsrechtlicher Begriff. Man begreift darunter die Selbstverwaltung der Gemeinde. Das ist aber natürlich jene Selbstverwaltung, die sich aus dem Wesen der Gemeinde, der Korporation, ergibt, die Verwaltung ihrer *eigenen* Angelegenheiten. Der Begriff brauchte aber nicht mehr zu genieren. Hatte man die öffentliche Verwaltung prinzipiell als eine von den Staatsbürgern selbst zu besorgende Sache anerkannt, so konnte man sie auch als natürlich in den Kreis der Bürgervereinigung in der Gemeinde hineinfallend betrachten. Man erklärte daher jenen Teil der öffentlichen Verwaltung, den man aus der Staatsverwaltung ausschied, als *zur Selbstverwaltung der Gemeinde gehörig* und schuf damit einen neuen Begriff der Selbstverwaltung der Gemeinde. Auf diesen Begriff wurde die Neuordnung der Dinge aufgebaut.

Und was war ihre Organisation? Ach! da zeigten sich erst recht die Reformer. Über die Organisation wurde gar nicht nachgedacht. Wie sollte man auch die Freiheit, „die man meinte“, die Freiheit des freien Waltens und Schaltens gar organisieren? Man überwies ganz einfach die aus der öffentlichen Verwaltung ausgeschiedenen Partien der Verwaltung, wichtige, tief einschneidende Verwaltungsagenden, an die Gemeinden, wie sie bestanden, an Atome von Korporationen, die niemals gewöhnt waren, solche Aufgaben zu vollführen. Man kümmerte sich nicht um Kräfte und Mittel und man kümmerte sich nicht einmal um das, um was man sich in allen europäischen Staaten schon in den Anfängen staatlicher Ordnung, vor der Ausbildung rechtlicher Verwaltungsnormen gekümmert hatte und auf was im Selfgovernment das strengste Augenmerk gerichtet wird, um die persönliche Qualität, um die Eignung zur Aufgabe des Organes, dem die Übung eines öffentlichen Pouvoirs, die Führung eines öffentlichen Amtes übertragen wird. Alles das wurde nur der Regelung durch die Freiheit überantwortet. Organisatorisch war lediglich das, aber in Wesenheit desorganisatorische, Werk der Reform der politischen Behörden,*) wodurch mit der Bildung größerer Bezirke (der Bezirkshauptmannschaften) die in ihrem Wirkungskreise beschnittenen staatlichen Ämter der Bevölkerung auch noch lokal ferner gerückt wurden.

Die sonach geschaffenen Einrichtungen waren also lediglich auf theoretische Prinzipien aufgebaut, sie waren kein Anschluß an traditionelle Gesichtspunkte, sondern Bruch mit denselben, daher n i c h t R e f o r m, sondern willkürliche U m f o r m u n g. Daraus erklärt sich

*) Um dieser Reform den Glanz einer prinzipiellen Bedeutung zu geben, hatte man damals gesagt, es handle sich um die Trennung der Justiz von der Verwaltung. Um diese Trennung brauchte es sich aber durchaus nicht mehr zu handeln. Denn die seit Kaiserin Maria Theresia durchgeführte Trennung der Justiz von der Verwaltung war in den bis 1868 bestandenen gemischten Bezirksämtern keineswegs aufgehoben. In den gemischten Bezirksämtern waren eben nur das politische Amt und das Gerichtsamt des Bezirkes ä u ß e r l i c h in Ein Amt, in Eine Amtsbezeichnung vereinigt, die beiderseitigen Amtsagenden waren aber vollständig getrennt und nur richterliche Beamte übten das Richteramt aus. Diese aus ökonomischen und praktischen Gründen geschaffene Einrichtung war von der Bevölkerung nur als Wohltat empfunden worden.

auch ihr Schicksal. Der liberale Gladstone, allerdings ein englischer Staatsmann, sagte: „Staatliche Einrichtungen sollen solange bewahrt werden, als sie ohne Gefahr für das Gemeinwesen aufrecht erhalten werden können.“ So dachte man jedoch bei uns nicht.

An den Eingriffen, die durch die Werke aus den falschen Vorstellungen von der Idee der Selbstverwaltung in die überkommene einheitliche Verwaltungsorganisation gemacht worden sind, leidet seither unsere Verwaltung. Dieses Leiden wurde gleich mit der Umformung hereingebracht. Der Ausspruch damals verachteter staatsmännischer Einsicht: „man führe einen unhaltbaren Bau auf, weil man einfach in die Luft hineinbaue“, hat sich vom ersten Tage der neuen Gestaltung an bewahrheitet. Denn es ist bezeichnend und man muß die Erinnerung daran aufrütteln, daß dieselbe Generation, die im Taumel einer falsch begriffenen Idee die Gemeindeordnungen der Sechzigerjahre schuf, in der aber noch der Ordnungsgeist der früheren Zeit fortlebte, schon nach den ersten Lebenszeichen der sogenannt freien Verwaltung ein drückendes Unbehagen über die sich äußernde Unordnung empfand, ein Unbehagen, das noch in denselben Landtagen, in welchen die an der ersten Schöpfung beteiligten Elemente saßen, in dem Begehren nach Zwangsmitteln gegenüber den mit mächtigen Verwaltungsaufgaben betrauten Gemeinden den ersten Ausdruck fand. Es wurden darnach noch in den Sechzigerjahren von den Landtagen Nachtragsgesetze zu den Gemeindeordnungen beschlossen, welche zu dem Zwecke geschaffen wurden, der „aus Mangel an gutem Willen“ herrührenden Vernachlässigung in der gemeindlichen Verwaltung abzuhelfen und eine entsprechende Handhabung der Gesetze bei den autonomen Organen zu erzwingen. Diese Zwangsgesetze, die allein schon das Prinzip, von dem man bei der Zerreißung der einheitlichen Verwaltung ausgegangen war, auf den Kopf stellten, haben aber, wie bald darnach wieder eingestanden wurde, auch nicht vermocht, „die Klagen der Bevölkerung über die mangelhafte Handhabung der Gemeindeordnung und der Ortspolizei verstummen zu machen.“ „Denn,“ so lautet ein Landtagsbericht vom Jahre 1873, „sehr viele Gemeinden können eben das nicht leisten, was die bestehenden Gesetze von ihnen verlangen, weil ihnen die dazu notwendigen materiellen und geistigen Kräfte nicht zu Gebote stehen.“

Man muß es immerhin anerkennen, daß die Landtage, die doch nicht die berufenen Hüter der öffentlichen Verwaltung sind, nicht nachgelassen haben in dem Bestreben, für die Belebung der gemeindlichen Verwaltung das im Rahmen der Institution Mögliche zu tun. Aber es ist klar, daß Vorschriften und Gebote fruchtlos bleiben und nicht beleben können, wo die Voraussetzungen des Lebens, die Bedingungen einer Wirksamkeit überhaupt nicht gegeben sind. In einigen Landtagen ist man daher auch bis zur Erkenntnis vorgedrungen, daß nur durch eine durchgreifende Änderung der Verwaltungsorganisation geholfen werden könne. Die diesfälligen dankbaren Anregungen und Bestrebungen mußten aber sämtlich wieder in den Sand verlaufen, weil sich die Regierung zu keiner Initiative in dieser Frage aufraffen konnte. Denn ganz natürlich kann eine solche Reform, die, mag sie durch die Landtage hindurch oder in Überbrückung derselben ins Werk gebracht werden wollen, auf einheitlichen Gesichtspunkten beruhen muß, nur aus der Initiative der Regierung hervorgehen.

So kann man sagen, daß die Mangelhaftigkeit der Verwaltungsorganisation schon seit der Einführung der jetzigen Einrichtung von der Bevölkerung ebenso wie von den Verwaltungsorganen selbst empfunden wird und daß das Reformbegehren schon mehr als 30 Jahre alt ist.

Es zeugt von der Macht konstitutiver Einrichtungen im Staate, daß selbst ein Stand der Unordnung, durch öffentliche Einrichtungen bedingt, einige Zeit andauern kann. Aber die Geschichte der Revolutionen lehrt, daß Unordnung, in solcher Weise konstituiert, schließlich viel gefährlichere Emotionen zeitigt, als sie jemals aus dem stärksten Drucke, geübt in Ordnung, erwachsen können. Ordnung ist das mächtigste gesellschaftliche Bedürfnis. Ein lange unbefriedigter Drang nach Ordnung zerstört auch den Geschmack für Freiheit und ebnet sicher die Wege zur Gewaltherrschaft.

Im Laufe der Zeit hat die Verwaltungsordnung außer der Unordnung in der Verwaltung noch einen anderen bedenklichen Übelstand gezeitigt, nämlich die, vielfach sogar schon bis zum Ruine gediehene, finanzielle Bedrängnis der untersten Organe der Verwaltung, der Gemeinden.

Von diesem Punkte aus ist nun in letzterer Zeit eine Bewegung von unten her hervorgetreten, die die Regierung dringendst zu einer Sanierungsaktion auffordert. Da diese Bewegung nach der Lage der Verhältnisse sich kaum mehr wird zurückdrängen lassen, so wird durch sie beziehungsweise durch die von ihr ausgehende Anforderung — wie immer man einer solchen Anforderung näher treten wolle — die Regierung gezwungen, der Frage der Reform der Verwaltungsorganisation endlich ein ernstliches Studium zu widmen.

II.

Bei der im Parlamente zur Anregung gebrachten Sanierung handelt es sich formell um eine materielle Unterstützung der Gemeinden aus Mitteln des Staates. Man macht geltend, daß den Gemeinden durch die Besorgung der ihnen im sogenannten übertragenen Wirkungskreise auferlegten Geschäfte große Lasten erwachsen, und fordert, daß der Staat den Gemeinden für die Besorgung dieser Geschäfte eine Entschädigung gewähre. Dieses in Landtagen und im Reichsrate schon wiederholt gestellte Begehren fand in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 18. April 1902 einen neuerlichen förmlichen Ausdruck dahin, daß einstimmig eine Resolution beschlossen wurde, welche lautet: „Die k. k. Regierung wird aufgefordert, mit tunlichster Beschleunigung, jedenfalls aber noch im Laufe dieses Jahres einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen den Gemeinden eine bestimmte Entschädigung seitens des Staates für die Besorgung der Geschäfte im übertragenen Wirkungskreise gewährleistet wird."

In der diesem Beschlusse vorausgegangenen Parlamentsdebatte wurde die mit dem Begehren wohl eng zusammenhängende Organisation der Verwaltung in prinzipieller Beziehung nur gestreift. Machte es darnach fast den Eindruck, als ob die Redner nicht ahnten, an welche Reformtür das Begehren notwendig anklopft, so stellten sie doch durch ihre Schilderungen aus dem Leben der Verwaltung Lichtpunkte auf, die einen viel weiteren Horizont beleuchten als den, welchen sie selbst nur ins Auge gefaßt zu haben schienen.

Wir wollen daher einige charakteristische Äußerungen aus den Reden in der fraglichen Debatte hieherstellen.

Der Antragsteller (Dr. Hofmann v. Wellenhof) begründete den Antrag mit der stetigen Zunahme der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises und mit der finanziellen Misère, in welche die Gemeinden überhaupt schon und insbesondere wegen der großen Leistungsansprüche für den übertragenen Wirkungskreis geraten sind: „Wir können sagen, daß viele Gemeinden längst schon an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt sind, daß viele Gemeinden in einer bedrängten Lage sich befinden, schwer verschuldet sind, weil ihnen eben die nötigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben, ihrer Verpflichtungen nicht zur Verfügung stehen." Die Gemeinden erscheinen heute „bei der fortschreitenden Steigerung der übertragenen Agenden in der freien Entwicklung ihrer *eigenen kulturellen und wirtschaftlichen Interessen und Bedürfnisse* auf Schritt und Tritt gehemmt und geradezu bedroht." (Ruf: Sehr richtig!) „Die Zuweisung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises — und das bezieht sich namentlich auf die Landgemeinden, welchen in der Regel juridisch gebildete Berater ja nicht zur Verfügung stehen (Ruf: Es will ja niemand Bürgermeister werden!), gewiß, *wenn der Betreffende dieses Amt nicht annehmen müßte, würde sich bald niemand finden* — beruht ja vielfach gar nicht auf einer gesetzlichen Bestimmung, sondern auf willkürlichen Anordnungen und Verfügungen einzelner Organe der Verwaltung." „Eigentlich wäre also," betonte der Redner weiter, „*vor allem anderen eine ganz umfassende, grundlegende, planmäßige Reform der öffentlichen Verwaltung notwendig.*" „Nun ist aber diese Sache natürlich (!) noch im weiten Felde, wir müssen uns also vorläufig mit Palliativmitteln begnügen und es wäre schon sehr viel damit gedient — und das ist auch wiederholt gefordert worden — wenn zunächst die Geschäfte, die wirklich auf Grund von Gesetzen den Gemeinden zukommen, in übersichtlicher Weise kundgemacht würden, so daß die Gemeinden wissen was sie eigentlich zu leisten verpflichtet sind." Den Inhalt des Antrages präzisierte der Antragsteller schließlich „als die Forderung auf eine Vergütung für die Agenden des übertragenen Wirkungskreises, die allen Gemeinden des Reiches gleichmäßig, und zwar nach dem Schlüssel der Steuerleistung zugute kommen soll."

Zum Belege für die gedrückte finanzielle Lage der Gemeinden führte der Antragsteller einige Daten über Gemeindezuschläge zu den Staatssteuern an mit folgendem: „Es sind leider nur sehr wenige statistische Zusammenstellungen über diesen doch sehr wichtigen Gegenstand zu finden. Ich entnehme solche Daten zunächst einer Zusammenstellung aus dem Jahre 1887. Damals betrugen die Zuschläge für die Gemeindebedürfnisse, und zwar zur Hauszinssteuer 50 bis 60 Prozent — die niederen Stufen lasse ich aus — in 831 Gemeinden, zwischen 60 und 70 Prozent in 427 Gemeinden, zwischen 70 und 80 Prozent in 395 Gemeinden, zwischen 80 und 90 Prozent in 209 Gemeinden, zwischen 90 und 100 Prozent in 290 Gemeinden, zwischen 100 und 150 Prozent in 416 Gemeinden, zwischen 150 und 200 Prozent in 142 Gemeinden (Hört! Hört!), zwischen 200 und 300 Prozent in 67 Gemeinden, zwischen 300 und 400 Prozent in 39 Gemeinden, zwischen 400 und 500 Prozent in 15 Gemeinden, zwischen 500 und 600 Prozent in 8 Gemeinden, zwischen 600 und 700 Prozent in 3 Gemeinden, zwischen 700 und 800 Prozent in 2 Gemeinden, zwischen 800 und 900 Prozent in 1 Gemeinde und zwischen 900 und 1000 Prozent auch in 1 Gemeinde. Einer anderen Zusammenstellung aus dem Jahre 1897 seien folgende Daten entnommen. Es handelt sich da um Ortsgemeindenzuschläge in fünf Kronländern. Da betrugen diese Zuschläge über 100 bis 200 Prozent in Oberösterreich in 13 Gemeinden, in Steiermark in 14 Gemeinden, in Kärnten in 43 Gemeinden, in Mähren in 79 Gemeinden, in Schlesien in 38 Gemeinden; über 200 Prozent in Kärnten in 5 Gemeinden, im Mähren in 30 Gemeinden, in Schlesien in 3 Gemeinden."

Ein zweiter Redner in der Debatte (Dr. Fiedler) sagte: „Die Gemeinden erfüllen auf diesem Gebiete eigentlich Staatsaufgaben, die der Staat durch seine eigenen Behörden zu vollziehen hätte. Es ist deshalb recht und billig, daß der Staat den Gemeinden zu den Lasten beitrage. Wie groß die Beschwerden sind, erhellt aus der Tatsache, daß zirka drei Viertel der gesamten Gemeindeagenden auf den übertragenen Wirkungskreis entfallen." „Es scheint mir also doch notwendig," führt der Redner aus, „daß man endlich einmal an diese Frage rührt; der Antrag aber, der da in diesem Hause gestellt

wurde, erschöpft nicht die Sache, sondern ist zu enge. Wir fassen die Sache von einem weiteren Gesichtspunkte auf; wir verlangen etwas mehr, als in dem Antrage enthalten ist. Es ist eigentümlich, wie lange sich gesetzliche Unterscheidungen als giltig erhalten können, trotzdem sie vom wirklichen Leben bereits weit überflügelt worden sind. Einen solchen Konservativismus bemerken wir noch heute in der Unterscheidung zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden. Diese Unterscheidung ist gegenwärtig weder theoretisch haltbar noch hat sie eine praktische Berechtigung, denn sowohl der selbständige als auch der übertragene Wirkungskreis sind ja im Grunde genommen dasselbe und nichts anderes als die Besorgung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben, welche den Gemeinden übertragen werden. Wie diese Unterscheidung praktisch eigentlich unrichtig ist, das kann man aus praktischen Fällen ganz genau beobachten. Man denke zum Beispiel, wenn ein Gemeindevorsteher ein Dienstbotenbuch bescheinigt, so handelt er im selbständigen Wirkungskreise, weil die Handhabung der Dienstbotenordnung in den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde fällt; wenn aber derselbe Gemeindevorsteher einen Viehpaß bestätigt, so handelt er im übertragenen Wirkungskreise und doch ist dies ein und dieselbe Handlung.“ Der Redner glaubt, man sollte, wenn man von der ökonomischen, auf die Verwaltung des Gemeindevermögens gerichteten Tätigkeit absieht, „den Wirkungskreis der Gemeinden in der Art einteilen, daß man unterscheidet zwischen dem Wirkungskreise der Gemeinden auf dem Gebiete der allgemeinen politischen Verwaltung und zwischen dem wirtschaftlichen Wirkungskreise der Gemeinden.“ Dazu will er als in neuester Zeit hinzugekommenen dritten den sozialen Wirkungskreis der Gemeinden anreihen. Was aber die finanzielle Bedrängnis der Gemeinden anbelangt, so glaubt der Redner, „daß durch die bloße Entschädigung für die Agenden des übertragenen Wirkungskreises den Gemeinden wenig geholfen wird, weil ja die Agenden des bisherigen selbständigen Wirkungskreises ebenfalls steigen und weil die Gemeinden nicht die Kraft haben, diese Steigerung zu ertragen.“

Er sieht daher die einzige Remedur nur darin, „daß die Finanzen der Gemeinden auf eine selbständige Basis gestellt werden, daß man den Gemeinden selbständige, ausgiebige und auch elastische Steuern überweist."

Der Abgeordnete Scheicher betonte, daß es nicht bloß die Lasten des übertragenen Wirkungskreises sind, welche die finanziellen Verhältnisse so herabgebracht haben, sondern daß daran die wachsenden Verwaltungsbedürfnisse überhaupt und insbesondere die Lasten Schuld tragen, welche den Gemeinden für öffentliche Wohlfahrtszwecke (Sanitätseinrichtungen, Schulbauten) auferlegt wurden und werden. Er hält dafür: „daß die Frage der Zuweisung einer Entschädigung für die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises nicht das Um und Auf dieser ganzen Gemeindeangelegenheit bilden kann."

Die Abgeordneten Tschernigg und Winter ergingen sich aus selbst gewonnenen Erfahrungen als Gemeindefunktionäre über die Mühen und Quälereien, die der Landbürgermeister bei den vielfältigen Ansprüchen, welche von verschiedenen Seiten an ihn gestellt werden, zu erleiden hat und ihn bei seinen unzureichenden Mitteln und Kräften oft in verzweifelte Lagen bringen. Das Bild, das diese beiden Redner von den Verhältnissen bei den untersten Verwaltungsorganen entwarfen — und die Herren erzählten von den Miseren in den Landgemeindeverwaltungen nur das, was jeder Verwaltungsbeamte und jeder andere erfahren hat, der mit diesen Verwaltungen in Berührung kam — enthüllte, welchen Gefahren unter diesen Verhältnissen die öffentliche Verwaltung Schritt für Schritt ausgesetzt ist, weil sie mit zufälligen und daher oft versagenden Mitteln arbeitet.

Der Abg. Tschernigg unterließ auch nicht, die mißliche und demoralisierende Lage zu beleuchten, in die sich der Landbürgermeister im selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde bei der ihm auferlegten Handhabung richterlicher und polizeilicher Gewalt versetzt sieht. So führte er u. a. aus: „Schauen Sie sich bloß die Dienstbotenordnung an. Da ist es schon oft der Fall gewesen, daß infolge der Kalamitäten mit den Dienstboten die tüchtigsten Bürgermeister abgedankt haben oder sich nicht mehr wählen ließen, oder lieber das Pönale gezahlt haben, welches der Ausschuß über ihn zu beschließen berechtigt ist. Denken Sie sich nur einen Landbürgermeister, der selbst

Bauer ist. Wird er gewählt, so muß er das ganze Gesetz kennen, es wird von ihm verlangt, heute bist du gewählt, morgen mußt du gesetzeskundig sein. Übertritt er das Gesetz oder macht er es nicht recht, so setzt er sich der Gefahr aus, sofort mit Strafen belegt zu werden. Dann noch Eines! Er hat unter Nachbarn Streitigkeiten zu schlichten oder Dienstbotenstreitigkeiten auszutragen. Er muß nach dem Gesetze Recht geben und, wie bekannt, streiten zwei nur, wenn beide behaupten, im Recht zu sein. Denn wenn der eine sieht, er ist im Unrecht, der andere im Recht, dann streitet er nicht. Er kann also nicht beiden Teilen Recht geben, er muß dem einen das Recht absprechen, dem anderen zuerkennen. Was sind die Folgen? ‚Der Bürgermeister ist parteiisch, er hat dem einen zugesprochen, mir nicht!‘ So setzt sich der Bürgermeister auf dem Lande nichts als Verdrießlichkeiten aus. Dann kommen noch Weg=, Grenzstreitigkeiten; er ist verpflichtet, die Polizeistunde zu überwachen u. s. f.“ Tschernigg schloß: „Es muß einen wirklich wundernehmen, daß sich in Gebirgsgemeinden in den Alpenländern noch Bürgermeister finden lassen und gefunden werden können.“

Wie aus diesen Mitteilungen aus der Parlamentsdebatte ersichtlich ist, wurde die Befürwortung des Subventionsantrages zum Anlasse genommen, wieder einmal die Übelstände in der Verwaltungsorganisation aufzudecken und an die Reformbedürftigkeit der bestehenden Einrichtungen zu erinnern. Aus dem Ganzen geht hervor, daß man wohl das Bedürfnis nach einer durchgreifenden Reform fühlt, aber zu einem Reformplane nicht durchzudringen vermag.

Was ist nun aber der Standpunkt der Regierung?

Bei der Verhandlung am 18. April 1902 äußerte sich der Ministerpräsident über das Resolutionsbegehren in folgender Weise:

„Ich habe schon bei den Verhandlungen über den Voranschlag des Ministeriums des Innern im Budgetausschusse erklärt, daß die Regierung das Begehren nach Herabminderung der aus den Geschäften des übertragenen Wirkungskreises für die Gemeinden resultierenden Last als begründet erachte und daß eine diesfällige Aktion in Form der Sanierung der Gemeindefinanzen ähnlich, wie dies bei den Landesfinanzen versucht wird, im Bereiche der Möglichkeit gelegen sei. Ich habe damals zugesichert, daß die Regierung dieser Frage nähertreten

werde, und habe den Wunsch ausgesprochen, es mögen uns Vorschläge in dieser Beziehung auch von den autonomen Körperschaften gemacht werden. Ich stehe nicht an, meine damalige Erklärung heute in vollem Umfange aufrechtzuhalten und zu ergänzen, indem ich ohne Rückhalt zugebe, daß ich die Frage, welche den Gegenstand des in Verhandlung stehenden Dringlichkeitsantrages bildet, für eine Frage von sehr ernster und aktueller Bedeutung ansehe, deren Lösung sich angelegen sein zu lassen, eine Pflicht der Regierung ist. (Zustimmung.) Denn es kann sich niemand verhehlen, daß der Wirkungskreis der Gemeinden unter ganz anderen Gesichtspunkten festgesetzt worden ist, als sie seither durch die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung maßgebend geworden sind. Ohne in theoretische Erörterungen eingehen zu wollen, weise ich nur darauf hin, daß seit der Erlassung der Gemeindeordnungen umfassende Gebiete in den Kreis der öffentlichen Verwaltung einbezogen worden sind, welche damals kaum noch aus den ersten Vorbereitungsstadien herausgetreten waren. Da die Gemeinden fast auf allen diesen Gebieten mitzuwirken berufen worden sind, so ist es durchaus begreiflich, daß ihre Geschäfte eine Ausdehnung erreicht haben, mit der ihre finanziellen Kräfte nicht mehr Schritt zu halten vermögen. Allerdings ist diese Überlastung nicht allein auf die Agenden des übertragenen Wirkungskreises zurückzuführen, sondern es haben auch jene des selbständigen Wirkungskreises, welche gleichfalls in steter Zunahme begriffen sind, ihren Anteil. Will man daher wirksame Maßnahmen zur Entlastung der Gemeinden treffen, so muß man die Gesamtheit der Geschäfte der Gemeinden in Betracht ziehen. Eben deshalb habe ich den Wunsch ausgedrückt, es möge die Regierung in ihren daraufhin gerichteten Bestrebungen durch Vorschläge der autonomen Körperschaften unterstützt werden, und ich kann diesen Wunsch auch heute nur wiederholen. Ohne weiters räume ich aber ein, daß die Gemeinden zunächst auf die Erleichterung jener Last Anspruch erheben können, welche ihnen aus der Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung erwächst, denn es liegt in der Natur der Sache, daß den Gemeinden diese Agenden ferner liegen als diejenigen des selbständigen Wirkungskreises, welche ihre Interessen unmittelbar berühren. Da eine dauernde Entlastung der Gemeinden in Bezug auf das Erfordernis für die Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises

nicht ohne dauernde und sehr namhafte Rückwirkung auf die Staatsfinanzen erreichbar ist, so glaube ich, auf die Zustimmung des hohen Hauses rechnen zu dürfen, wenn ich sage, daß hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen eine große Vorsicht geboten ist. Unter diesem einzigen Vorbehalte tritt die Regierung an das in dem Antrage der Herren Abgeordneten Dr. v. Derschatta und Dr. Hofmann v. Wellenhof gestellte Verlangen um so bereitwilliger heran, als sie dasselbe noch vor der Einbringung des Antrages als durchaus zutreffend erkannt hat. Wir wollen uns ernstlich bemühen, rascheſtens, insoweit es mit der notwendigen Sorgfalt verträglich ist, an das Ziel zu gelangen und das hohe Haus mit einer darauf bezüglichen Gesetzesvorlage zu befassen."

Aus dieser Erklärung der Regierung geht hervor, daß sie das Begehren nach Herabminderung der aus den Geschäften des übertragenen Wirkungskreises für die Gemeinden resultierenden Last für begründet erachte, daß aber, weil, um wirksame Maßnahmen zur Entlastung der Gemeinden zu treffen, die Gesamtheit der Geschäfte der Gemeinden in Betracht gezogen werden müsse, die Regierung bei ihren daraufhin gerichteten Bestrebungen durch Vorschläge der autonomen Körperschaften (!) unterstützt zu werden wünsche.

In der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 11. März 1903 ging aber der Ministerpräsident und Minister des Innern auf die Frage der Verwaltungsorganisation selbst ein und brachte darüber (wörtlich) folgendes vor:

„Sie erinnern sich, meine Herren, daß ich im Vorjahre des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinden gedachte und eine Entschädigung der letzteren für Arbeiten im übertragenen Wirkungskreise als mir sehr sympathisch bezeichnete. Wir haben diese Frage seither vielfach studiert und sind zu einem weit darüber hinausgreifenden Resultate gelangt. So geht es nicht weiter. Die Vielregiererei muß ein Ende nehmen (Beifall), die Vielregiererei des Staates, der Länder und der Gemeinden. (Bravo! Bravo!) Weder der Staat noch die Länder, noch die Gemeinden können die maßlosen Kosten aufbringen, wenn das bisherige System fortgesetzt wird. (Lebhafter Beifall.) Gestatten Sie mir einige Beispiele für die Zunahme der Verwaltungsgeschäfte anzuführen. Unsere Großväter kannten

3

als einziges Verkehrsmittel den Postwagen, die Landkutsche und das Ruderboot. Man wußte, mit Ausnahme der Post, nichts von einer Überwachung des Verkehres. Wir haben Dampfeisenbahnen, elektrische Eisenbahnen, Automobile, Dampfschiffe, Ruderboote, Fuhrwerke, Räder, Telegraphen, Telephon u. s. w. Wir verkehren viel schneller und bequemer als unsere Großväter, aber die Kontrolle ist vervielfacht. Ein anderes Beispiel: Das Sanitätswesen! Wer befaßte sich damals mit der Volkshygiene? Da stand der Brunnen, daneben lag der Düngerhaufen, wie hat die Pest und die Cholera die Bevölkerung dezimiert und geängstigt! Wir wenden jetzt die gebotenen prophylaktischen Mittel an und sind ruhig. Aber welche Summe von Arbeit bei Tag und Nacht wird im Namen dieser Ruhe gefordert? Und so vieles andere. Und nun die Autonomie. Ich verwahre mich gegen jede falsche Auslegung meiner Worte, ich bin ein aufrichtiger Freund der Autonomie. (Beifall.) Es werden sich manche unter Ihnen noch eines Landesausschusses aus den Sechzigerjahren erinnern: etliche Zimmer mit einigen Beamten. Jetzt sind die Landesausschüsse Ämter mit der Arbeitsleistung von Statthaltereien. Und die Gemeinden? Die meisten Rathäuser werden über Nacht zu klein. Das macht die Vielregiererei mit ihren vielfachen Kompetenzen. Es ist mir ein Fall bekannt, in welchem jemand, der einen Rauchfang auf sein Haus aufsetzen wollte, drei Jahre warten mußte, bis ihm die Bewilligung erteilt wurde. (Heiterkeit.) Die ganze dem Staate, den Ländern und den Gemeinden zustehende Verwaltungskompetenz bedarf daher einer gründlichen Musterung. Das ist eine Riesenarbeit und die gegenwärtige Regierung würde das Werk als das Denkmal ihres Daseins betrachten. (Beifall.) Gewähren Sie uns für einige Zeit die Möglichkeit einer ruhigen Abwicklung der parlamentarischen Geschäfte und Sie sollen uns bei der Arbeit sehen. Ich möchte damit noch eine kleinere Frage verbinden, die aber einen großen sozialen Inhalt hat. Ich habe die betrübende Wahrnehmung gemacht, daß die Bürgermeister kleiner Dorfgemeinden, die sich bei ihrer Wahl in durchaus geordneten Verhältnissen befanden, am Ende ihrer Amtswirksamkeit nur allzuhäufig finanziell ruinierte Leute sind. (Zustimmung.) Ich ging der Sache nach, um eine Erklärung zu finden. Es stellte sich heraus, daß diese Bürgermeister zugleich die Kasse ihrer Gemein-

den verwalten, Einnahmen und Ausgaben machen, ohne die erforderlichen Aufzeichnungen zu führen und die Belege zu sammeln. Allmählich fließen — bei der im allgemeinen völlig unbestrittenen Rechtlichkeit dieser Funktionäre — Gemeinde- und Privatwirtschaft zusammen, und der Bürgermeister ist nicht in der Lage, Rechenschaft zu legen. Ergibt sich ein Manko, so deckt er es aus seiner Tasche, und hat er kein Geld, so macht er Schulden. Diesem Übel soll gesteuert werden und das kann geschehen, wenn von Anbeginn an der Bürgermeister zur Ordnung verhalten und ihm vielleicht ein für dieses Amt taugliches Mitglied als Rechnungsführer an die Seite gegeben wird. Ich stehe auch im Begriffe, in dieser Richtung meine Verfügung zu treffen, Gemeindeangelegenheiten gehören indes in den Wirkungskreis der Landesausschüsse, ich bin überzeugt, sie werden der Sache ein stetes Augenmerk zuwenden. (Sehr gut!)"

Hiermit wird also gesagt, daß die „Vielregiererei" ein Ende nehmen müsse, daß der Minister „ein aufrichtiger Freund der Autonomie" sei, daß die ganze Verwaltungskompetenz einer „gründlichen Musterung" bedürfe und schließlich wird als ein konkretes Reformbedürfnis zur Erwähnung gebracht, „dem Bürgermeister einen Rechnungsführer an die Seite zu geben".

Darnach ist nun nicht zu entnehmen, ob die Regierung zu einem Plane für eine Reform der Verwaltungsorganisation gekommen ist, ja nicht einmal zu entnehmen, in welcher Richtung sich die Reformgedanken der Regierung bewegen.

Es dürfte deshalb am Platze sein, den Weg zur Reform im kurzen ins Auge zu fassen.

III.

Betrachten wir zunächst das Begehren, das in dem Resolutionsantrage des Abgeordnetenhauses liegt.

Man sagt, daß den Gemeinden durch die Besorgung der Geschäfte des „übertragenen Wirkungskreises" große Lasten erwachsen, und da die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises Geschäfte der Staatsverwaltung sind, welche von den Gemeinden für den Staat besorgt werden, sei es gerechtfertigt, daß der Staat den Gemeinden für die Besorgung dieser Geschäfte eine Entschädigung leiste.

Daß die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises Geschäfte des Staates sind, ist ganz richtig. Denn es sind Geschäfte der öffentlichen Verwaltung. Man geht aber weiter und sagt, die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises sind Geschäfte, welche von der Gemeinde für den Staat, an Stelle der Besorgung derselben durch den Staat geleistet werden. Und weil nun die Gemeinden mit den Geschäften des übertragenen Wirkungskreises Geschäfte besorgen, welche dem Staate beziehungsweise der Staatsverwaltung selbst zu besorgen obliegen, gebühre den Gemeinden für diese Leistung vom Staate eine Entschädigung. Das ist nun aber ganz unrichtig.

Die Gemeinden besorgen mit den Leistungen im übertragenen Wirkungskreise wohl Geschäfte der Staatsverwaltung, aber sie besorgen sie nicht anstatt der Staatsverwaltung, sondern sie besorgen sie, weil sie ihnen als den Gemeinden obliegen, weil sie zum Leistungsgebiete der Gemeinden gehören.

Denn, was sind denn die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises? Es werden darunter jene Geschäfte der öffentlichen Verwaltung begriffen, welche ihrer Natur nach nur von der Gemeinde besorgt werden können und deshalb der Gemeinde

zur Besorgung übertragen werden. Es sind daher, soweit die Gemeinde als Organ der öffentlichen Verwaltung in Betracht kommt, natürliche Geschäfte der Gemeinde.

Die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ist in Wesenheit eine imperative. Ihre Aufgaben, die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung, die Evidenzhaltung der Bevölkerung, die Heranziehung der Bürger zu den öffentlichen Pflichten, zwingen sie, allerwärts ihre Augen zu haben und zwingen sie auch im Gebote von Interessen der Gesamtheit in die persönlichen Verhältnisse der Bürger einzugreifen. Dieses Imperium, von dem im geordneten Staate jedermann mehr oder minder betroffen wird, macht die Allgegenwärtigkeit der öffentlichen Verwaltung aus und erheischt die diesem Charakter entsprechende Organisation. In dieser Organisation ist die Stellung der Gemeinde eine gegebene, da das, was ihr darin zu leisten zukommt, aus der Natur der jeweiligen Verwaltungsaufgabe bestimmbar ist. Alle jene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, deren Vollführung die Vertrautheit mit lokalen und personellen Verhältnissen oder die Unmittelbarkeit öffentlicher Aktion voraussetzen, können ihre Vollführung nur finden unter der Mitwirkung der Gemeinde. Und weil dies der Fall ist, tritt die Mitwirkung der Gemeinde in solchen Angelegenheiten als selbstverständliche Aufgabe ein.

Ferner kehrt das Entschädigungsbegehren den Standpunkt hervor, daß die Mitwirkung nur eine Gefälligkeit sei, welche die Gemeinde dem Staat erweise. Mit dieser Anschauung wird eine Art von Souveränität für die „autonome" Gemeinde präsumiert, die aber der rechtlichen Stellung der Gemeinde durchaus nicht entspricht.

„Die freie Gemeinde im freien Staat" kann nicht als Freiheit neben dem Staat begriffen werden. Im Staate und gerade im freien Staate, der zunächst für sich frei sein muß, um den Bürgern die Freiheit garantieren zu können, gibt es nur Einen Souverän und das ist der Staat. Alle Korporationen im Staate können nur jene Freiheiten haben, die ihnen der Staat gibt, und werden diese Freiheiten nur gegeben im Sinne der Gesamtzwecke des Staates und um ihnen zu dienen. Auch nur in diesem Sinne wird der Gemeinde die Freiheit, ihre eigenen Angelegenheiten nach freier Selbstbestimmung zu verwalten, eingeräumt. Als Korrelat dieser Freiheit, der soge-

nannten Autonomie, ist der Gemeinde die verpflichtete Stellung eines Organes der öffentlichen Verwaltung gesetzt.

Diesem allgemeinen Standpunkte entspricht auch die Stellung unserer Gemeinde, wie sie nach den Gemeindegesetzen geregelt erscheint, und würde danach die Gemeinde schon wegen ihrer Stellung als eines im Organismus der öffentlichen Verwaltung eingereihten Organes zur Mitwirkung für die allgemeine Verwaltung herangezogen werden können, auch wenn sie nicht, wie es der Fall ist, durch das Gesetz ausdrücklich zur Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises verpflichtet worden wäre.

Die Persönlichkeit der Gemeinde ist mit dem Kreise der ihr nach dem Gesetze zukommenden Aufgaben umschrieben; über diesen Kreis hinausgehende Rechte und Freiheiten stehen ihr nicht zu. Die Gemeinde hat daher auch nicht die freie Wahl, die ihr zukommenden Aufgaben zu erfüllen oder nicht zu erfüllen. Denn würde sie sich zur Nichterfüllung entschließen, so hätte sie die Berechtigung ihres Bestandes als Gemeinde verloren und würde aufhören ein öffentliches Organ zu sein. Was nun der Gemeinde zu leisten zukommt, sei es in eigenen Angelegenheiten des Gemeinwesens, sei es für Zwecke der öffentlichen Verwaltung, ist immer ihre Pflicht und sie muß diese Pflicht leisten vermöge ihres Bestandes als die Gemeinde.

Das zum prinzipiellen Standpunkte hinsichtlich des übertragenen Wirkungskreises.

Nun macht man aber geltend, daß die Gemeinden mit Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises überbürdet seien und ihnen daraus große Lasten erwachsen.

Das Moment der Überbürdung kann schon überhaupt nicht bloß nach dem Maßstabe der begehrten Leistungen beurteilt werden, weil für die Frage der Überbürdung mit einer Last auch die Kräfte der Belasteten in Betracht kommen und man es hier jedenfalls mit verschiedenen Kräften zu tun hat. Und man wird zugleich bei einer Verhältnislage, bei welcher es sich, wie wir gesehen haben, um eine notwendige Last handelt, zu untersuchen haben, ob die Tragung derselben nicht beeinträchtigt wird durch die Auflage anderer Lasten, welche nicht notwendig und vielleicht sogar zweckwidrig sind.

Es ist oben gesagt, daß die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises begrifflich diejenigen Geschäfte der öffentlichen Verwaltung sind, welche der Gemeinde übertragen werden, weil sie nur von derselben besorgt werden können.

Der Artikel VI des Gemeinde-Grundgesetzes ordnet an: „Den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, das ist die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung, bestimmen die allgemeinen Gesetze und innerhalb derselben die Landesgesetze."

Darnach kann die Gesetzgebung den übertragenen Wirkungskreis allerdings bestimmen, wie sie will und dabei auch über den verwaltungsmäßigen Begriff dieses Wirkungskreises hinausgehen.

Sicherlich ist aber die Tendenz dieser Bestimmung nur eine auf die Einschränkung des übertragenen Wirkungskreises gerichtete. Denn mit der Anordnung, daß dieser Wirkungskreis durch das Gesetz zu bestimmen ist, wird in dieser Beziehung ein starkes Hemmnis statuiert gegenüber der vorher bestandenen Rechtslage. Im Artikel III, alin. 3 des kaiserlichen Patentes vom 17. März 1849 war bestimmt: „Der übertragene Wirkungskreis umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden", und § 138 desselben Gesetzes ordnete an: „Überhaupt hat der Bürgermeister alle Amtshandlungen, welche ihm durch dieses Gesetz übertragen sind oder durch spätere Verordnungen zugewiesen werden, sowie alle von der Bezirksbehörde zukommenden Befehle und Anordnungen des öffentlichen Dienstes genau in der ihm durch das Gesetz oder die vorgesetzte Behörde bezeichneten Weise zu vollziehen." Das war damals ein weiter Spielraum. Dennoch waren zu jener Zeit Klagen wegen Überbürdung nicht hervorgetreten.

Der Effekt der Bestimmung des Artikels VI des Gemeinde-Grundgesetzes war auch nur der, daß der staatlichen Verwaltung Erschwernisse in der Vollführung erwuchsen bei Aufgaben, die der Natur der Sache nach die Mitwirkung der Gemeinde erheischen, wo aber diese Mitwirkung nicht gefordert werden konnte, weil sie nicht durch eine gesetzliche Bestimmung angeordnet war. Nicht aber kann man, wenn man die spätere Gesetzgebung verfolgt, mit Recht sagen,

daß durch sie den Gemeinden Mitwirkungen auferlegt worden wären, welche nicht ihrer Natur nach solche Geschäfte wären, die begrifflich in das Gebiet des übertragenen Wirkungskreises fallen.

Allerdings hat durch den Ausbau, welchen die Verwaltungsgesetzgebung seit der Erfließung der Gemeindeordnungen gewonnen hat, auch der Umfang des übertragenen Wirkungskreises zugenommen und sind infolgedessen die der Gemeinde damit auferlegten Leistungen größer geworden.

Aber kann man mit Recht sagen, daß die diesfalls geforderten Leistungen solche sind, welche die Gemeinden überbürden? Entspricht es, wenn man sagt, daß die Gemeinden von den Lasten dieses Wirkungskreises erdrückt werden und daß diese Lasten die finanziellen Ruine der Gemeinden herbeigeführt haben?

Die Art, wie in der Öffentlichkeit bei allen Schmerzensäußerungen über die Verwaltung der „übertragene Wirkungskreis" vorangestellt und als wundester Punkt betont wird, und die Übertreibungen, die man, wie es auch im Parlamente nach der gewissen Methode des Rechnens mit der Nummernanzahl der Agenden geschah, von dem angeblich riesigen Umfange dieses Gebietes zu machen pflegt, können allerdings beim Laienpublikum den Glauben erwecken, als handelte es sich beim übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden um das Allerwichtigste und Schwerste, um das Um und Auf der ganzen Verwaltung.

In Wirklichkeit ist aber das Umgekehrte der Fall. Der übertragene Wirkungskreis ist an Qualität jedenfalls die mindeste der der Gemeinde zugewiesenen Aufgaben und auch die Quantität zählt sich nur groß, wenn man alle die verschiedentlichen kleinen Tätigkeiten, von denen viele nur Aufwände von einigen Minuten Zeit beanspruchen, als Nummern und Akten ins Feld führt. Die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises sind ihrem Wesen nach nichts anderes als manipulative Geschäfte. Sie bestehen in Anfertigungen von Listen und Verzeichnissen, in gewissen Evidenzhaltungen, Beaufsichtigungen, Anzeigen, Bestätigungen, Assistenzen, Requisitionen, Auskünften u. dgl. Es sind Geschäfte, für deren Vollführung besondere Kenntnisse oder fachmännische Bildung nicht erforderlich sind, Geschäfte, für welche die geistige Höhe des Hausvaters ausreicht.

Es sind dies auch Geschäfte, welche keinen sehr bedeutenden, jedenfalls keinen belastenden Kostenaufwand erheischen.

Es wird eingestanden, daß es Gemeinden gibt, welche auch diesen Wirkungskreis nicht zu bewältigen imstande sind. Es ist dies richtig, denn es wird durch die Erfahrungen der politischen Behörden bestätigt. Dieser Umstand beweist aber nicht die Überlast der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises, sondern er beweist nur, daß es Gemeinden von solcher Impotenz gibt, daß sie nicht einmal in der Lage sind, den qualitativ geringsten Aufgaben zu genügen. Zugleich läßt dieser Umstand darauf schließen, in welchem verzweifelten Zustande sich in solchen Gemeinden die anderen Agenden befinden müssen, welche einen ungleich größeren Aufwand von Kraft beanspruchen.

Daß unsere Gemeinden überhaupt, wie im Parlamente stärkst hervorgehoben wurde, sich in arger Bedrängnis befinden, läßt sich nicht bestreiten. Die finanzielle Not kommt vornehmlich auf die Aufwände zurückzuführen, welche in den letzten Zeitläuften für Wohlfahrtszwecke gemacht werden mußten, sie hat aber auch vielfach ihren Grund in der Mißwirtschaft, die in kleinen Gemeindekörpern, wie wir sie zumeist haben, leicht einreißt.

Was aber die Geschäftsüberlastung anbelangt, so rührt sie daher, daß den Gemeinden im selbständigen Wirkungskreise wichtige, große und umfangreiche Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind, die schon deshalb eine bedrückende Last bilden, weil in der größten Mehrzahl der Gemeinden die für die Bewältigung derselben erforderlichen geistigen und moralischen Kräfte gar nicht vorhanden sind. Die Vollführung dieser Aufgaben, wenn sie vollführt werden, beansprucht einen beträchtlichen Verwaltungsapparat und damit allerdings auch namhafte Kostenaufwände. Die Geschäfte dieses Wirkungskreises sind es auch, aus welchen jene demoralisierenden Folgen erwachsen sind, welche von den Beschließern der Parlamentsresolution so lebhaft beklagt werden.

Man sieht also, daß der „übertragene Wirkungskreis“ nur als Vorwand gebraucht wird, um den Staat, den modernen Helfer für alle Sorglosigkeit, auch als Helfer für die Fortfristung einer finanziell und verwaltungsmäßig in Verfall begriffenen Gemeindewirtschaft heranzuziehen.

Der Anspruch, welcher sich weder rechtlich noch sachlich begründen läßt, begreift auch vom staatsfinanziellen Standpunkte eine Unmöglichkeit und deshalb ist es nicht denkbar, daß jemals eine Regierung darauf eingehen könnte.

Die Remedur der Übelstände muß auf einem anderen Wege gesucht werden und mehr noch als vom Standpunkte der Not der Gemeinden ist sie geboten vom Standpunkte der öffentlichen Verwaltung.

IV.

Die gesetzliche Bestimmung, durch welche die Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung zerschnitten und zugleich zum Teile in ihrem Charakter alteriert wurde, ist der Art. V des Gemeinde-Grundgesetzes vom 5. März 1862, welcher sodann auch in die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder aufgenommen worden ist. Der Artikel bestimmt nämlich den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde. Die allgemeine Bestimmung lautet: „Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann." Sodann heißt es weiter: „In diesem Sinne gehören hierher insbesondere: 1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten; 2. die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums; 3. die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei; 4. die Lebensmittelpolizei und die Überwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht; 5. die Gesundheitspolizei; 6. die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung; 7. die Sittlichkeitspolizei; 8. das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohltätigkeitsanstalten; 9. die Bau- und die Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Erteilung der polizeilichen Baubewilligungen; 10. die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittel-

Der Anspruch, welcher sich weder rechtlich noch sachlich begründen läßt, begreift auch vom staatsfinanziellen Standpunkte eine Unmöglichkeit und deshalb ist es nicht denkbar, daß jemals eine Regierung darauf eingehen könnte.

Die Remedur der Übelstände muß auf einem anderen Wege gesucht werden und mehr noch als vom Standpunkte der Not der Gemeinden ist sie geboten vom Standpunkte der öffentlichen Verwaltung.

— —

IV.

Die gesetzliche Bestimmung, durch welche die Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung zerschnitten und zugleich zum Teile in ihrem Charakter alteriert wurde, ist der Art. V des Gemeinde-Grundgesetzes vom 5. März 1862, welcher sodann auch in die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder aufgenommen worden ist. Der Artikel bestimmt nämlich den *selbständigen* Wirkungskreis der Gemeinde. Die allgemeine Bestimmung lautet: „Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt alles, *was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.*“ Sodann heißt es weiter: „In diesem Sinne gehören hierher insbesondere: 1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten; 2. die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums; 3. die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei; 4. die Lebensmittelpolizei und die Überwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht; 5. die Gesundheitspolizei; 6. die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung; 7. die Sittlichkeitspolizei; 8. das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohltätigkeitsanstalten; 9. die Bau- und die Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Erteilung der polizeilichen Baubewilligungen; 10. die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittel-

schulen, dann auf die Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate; 11. der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner; 12. die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen."

Die allgemeine Bestimmung umschreibt richtig den Begriff der Selbstverwaltung der Gemeinde als die selbständige Verwaltung dessen, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.

Doch sieht man sofort, daß von den in den Punkten 1 bis 12 als zum selbständigen Wirkungskreis gehörig angeführten Angelegenheiten sich nur ein geringer Teil unter den mit der allgemeinen gesetzlichen Bestimmung umschriebenen Begriff der Selbstverwaltung der Gemeinde subsumieren läßt.

Denn nach dieser Begriffsbestimmung, die auch dem allgemeinen staatsrechtlichen Begriffe von Gemeindeautonomie entspricht, ergeben sich als Selbstverwaltungssachen nur die inneren Angelegenheiten des Körperschaftsverbandes und die gemeinschaftlichen Interessen der Gemeindemitglieder als Glieder dieses Verbandes. Und man könnte also folgerichtig dem vorangestellten Begriffe von den in den 12 Punkten benannten Agenden zu Sachen des selbständigen Wirkungskreises nur zählen: die Verwaltung des Vermögens der Gemeinde und der Angelegenheiten, die sich aus der Vermögensverwaltung für das Verbandsverhältnis der Gemeindemitglieder ergeben; die Verwaltung der Wohltätigkeitsanstalten der Gemeinde; die Sorge für die Ausgestaltung der Verkehrsmittel im Gebiete der Gemeinde. Alle anderen Angelegenheiten betreffen weder das Interesse der Körperschaft noch die gemeinschaftlichen Interessen der Gemeindemitglieder als Glieder des Verbandes.

Denn der Zweck des Verbandes bestimmt die natürlichen Grenzen der Autonomie, weil nur, soweit der Zweck reicht, die Mitglieder des Verbandes dem Gesamtwillen desselben rechtlich untergeordnet sind.

Dieses Verbandsinteresse der Gemeinde ist auch nicht identisch mit den Interessen des öffentlichen Lebens, welche sich im Lokal-

verbande überhaupt abspielen. Alles Leben im Staate vollzieht sich in einem Gemeindeverbande, weil jede Liegenschaft im Staate zum Verbande einer Ortsgemeinde gehören muß. Daher ist es nicht das lokale Moment, wie man es oft gedankenlos betonen hört, welches bestimmend ist, sondern nur das Wesen der Sache.

Wir haben beispielsweise im Gebiete der Polizeiverwaltung sogar den verwaltungstechnischen Begriff der Lokalpolizei neben dem der Staatspolizei. Doch wird wohl niemand daran zweifeln, daß z. B. die zu ersterem Begriffe zählende, ihrer Bedeutung nach gewiß an erster Stelle polizeilicher Fürsorge stehende Sicherheitspolizei, die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, ebenso ein Ausfluß der Polizeigewalt des Staates ist, wie die Preßpolizei, Theaterpolizei oder Vereinspolizei.

Für alle Aufgaben, welche aus gemeinsamen Interessen hervorgehen, ist entscheidend der Gesichtspunkt, aus welchem diese Interessen entstanden sind und bestehen, weil jede Aufgabe auch nur von dem Standpunkte aus, der sie gesetzt hat, wirklich beherrscht werden kann. Darnach wird jeder Aufgabe der natürliche Platz angewiesen, in welchem sie ihre entsprechende Pflege finden kann. Wir haben gesehen, wie sich darnach der natürliche Wirkungskreis der Gemeinde bestimmt. Es gibt auch gemeinsame Interessen der Unterhaltung, der Forschung, des Erwerbes, die ihre naturgemäße Pflege in freien Vereinigungen, in Verbänden, die nicht Staat und nicht Gemeinde sind, suchen und finden. Recht und Ordnung sind ein gemeinsames Interesse der ganzen Kulturgesellschaft. Deshalb finden sie ihre naturgemäße Pflege durch den Staat und deshalb sind Rechtspflege und Verwaltung Aufgabe des Staates.

Betrachten wir nun die Agenden: der Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, der Verkehrspolizei, der Lebensmittelpolizei, der Gesundheitspolizei, der Gesinde- und Arbeiterpolizei, der Sittlichkeitspolizei, des Armenwesens, der Bau- und Feuerpolizei, so sehen wir, daß es sich bei allen diesen Agenden um Interessen von Recht und öffentlicher Ordnung handelt, um Interessen, welche alle Staatsbürger in gleicher Weise betreffen und

[illegible]

Es wurde [illegible] dieser Trennung schon auf der Gemeinde- [illegible] die übertragenen Agenden [illegible] und der Selbstverwaltung [illegible] Gemeinden zu überantworten. [illegible] diese Selbstverwaltungs- [illegible] der Gemeinde auch ein Stück [illegible]

[illegible] Dinge. Der damit geschaffen [illegible] von der Organen [illegible] des Staates [illegible] von den Staatsbürgern [illegible]

[illegible] ist kein Gegenstand beliebiger [illegible] Sie muß [illegible] bestehen nicht [illegible] Interesse der Ortsregierung, sie muß auch [illegible] Interesse der Staatsbürger, welche die Ordnung [illegible] Daher ist es vor allem Aufgabe [illegible] des Staates, solche Einrichtungen zu schaffen, die [illegible] der öffentlichen Verwaltung sichern.

[illegible] mit der Einrichtung nicht geschehen.

Die Angelegenheiten, welche nach Artikel V des Gemeinde-Grundgesetzes den Gemeinden zur Besorgung im selbständigen Wirkungskreise zugewiesen sind, umfassen ein sehr großes Gebiet der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und sehr wichtige Partien derselben. Man kann den Geschäftsumfang dieses Gebietes mindestens für ebenso groß erklären, als das den politischen Ämtern für ihren Wirkungskreis verbliebene Geschäftsgebiet. Es sind Agenden, die nicht bewältigt, nicht verwaltungsmäßig durchgeführt werden können ohne einen entsprechenden Verwaltungsapparat. Ein großer Teil davon erheischt auch die Beistellung von rein technischen Organen. Wie kann z. B. die Sanitätspolizei, die Lebensmittelpolizei, insbesondere die Handhabung der Bauordnung geübt werden ohne technische Beihilfe? Dann handelt es sich um Anwendung von Gesetzen, um Entscheidung über Rechte, um Aufgaben, die nicht ein beiläufiges,

sondern ein exaktes Können und das Bewußtsein der Verantwortlichkeit voraussetzen.

Wenn man irgendwo das kleinste Nebenamt, eine Zollstelle, errichten will, so sorgt man sich vor allem um den für das Amt geeigneten Apparat. Mit dem Schöpfungsausspruche: „Es sei das Amt", vermag menschliche Schöpfungskraft nichts zu schaffen. Hier aber hat man es so gemacht, freilich auch nichts geschaffen, als man ein großes politisches Amt an zufällige, weit überwiegend winzige, von früher her für die geringsten öffentlichen Bedürfnisse zugeschnittene Körper einfach überwies.

Wir haben weit über 20.000 Gemeinden. Schon diese Zahl spricht ein großes Wort. Nach den Erfahrungen, die der politische Dienst bringt, wird man nicht zu weit gehen, wenn man sagt, daß kaum der zehnte Teil dieser Gemeinden auch nur über den äußeren Bestand der Mittel für solche Verwaltungsaufgaben verfügt.

Daraus kann man schon schließen, in welchem Zustande sich unsere öffentliche Verwaltung maßgebenden Teiles befindet.

Für die Leistungsfähigkeit unseres Kommunalwesens nicht bloß in Bezug auf die Führung von politischen Ämtern, sondern auch schon in Bezug auf die Selbstverwaltung in den eigenen wirtschaftlichen Angelegenheiten, muß vor allem in Betracht gezogen werden, daß die höheren Gesellschaftskreise sich fast durchwegs von der Beteiligung an kommunaler Tätigkeit fern halten. Daß dieser Umstand, der zugleich einen tiefen Einblick in das Öffentlichkeitsgefühl unserer Gesellschaft gestattet, weder der autoritären Stellung noch der Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper zugute kommen kann, leuchtet ein. Es ist das eine schon seit jeher bestehende Verhältnislage — in anderen Staaten besteht sie nicht —, die auch unseren Kommunalkörpern einen eigentümlichen Stempel aufgedrückt hat. Die große Selbstverwaltung unserer Institution hat dieses Kommunalkörperwesen noch etwas tiefer herabgebracht. Denn jetzt ziehen sich, wie man in der Verwaltung beobachten kann, auch schon aus den kleinbürgerlichen und bäuerlichen Kreisen die bessersituierten und gebildeteren Elemente von der Beteiligung an der Kommunalverwaltung zurück. („Es will ja niemand mehr Bürgermeister werden!" riefen die Herren im Parlamente aus.)

Unter den Qualitäten, mit welchen man es in den kleinen Gemeinden zu tun hat, veranschaulichen so recht das wahre Elend der Verwaltung zwei jetzt häufig hervortretende Typen: der ungebildete anständige und der auch ungebildete weniger gewissenhafte Bürgermeister. Der anständige scheut sich, das Gebiet der Gesetzeshandhabung, dem er sich nicht gewachsen fühlt, zu betreten. Es herrscht daher Leere der Verwaltung und natürlich Ordnungslosigkeit. Ist es der gewissenlose ungebildete Mensch, der zur Bürgermeisterei gelangt, sie auch oft gerade anstrebt, so reizt ihn das Pouvoir und er übt es dann in proletarischer Weise. Er benützt das Gesetz, das er nicht versteht und vor allem nicht achtet, als Instrument zu seiner Selbstverherrlichung, zur Setzung von Willkür und wohl auch zur Befriedigung von Klassenhaß. Diese letzteren Elemente, die beim fortwährenden Herabgleiten zu niedrigeren Qualitäten leider nicht mehr sehr selten sind, betrachten die Autonomie als ihre Freiheit, tun zu können, was sie wollen und beklagen sich gemeiniglich bitter über bureaukratische Willkür und über Knechtung der Autonomie, wenn in seltenen Fällen eine obere Behörde hemmend in ihr Treiben eingreift.

Der Zustand, bei dem man die Dinge gehen läßt, wie sie gehen und nicht verwaltet, ist gewiß kein wünschenswerter. Er führt zur Unordnung. Aber viel bedenklicher noch und gefährlicher ist ein Zustand, bei welchem unter Mißbrauch einer anvertrauten Gewalt und mit dem Mantel des Gesetzes Recht gebrochen und Willkür geübt wird. Denn ein solcher Zustand ist die Anarchie.

Nicht allgemein, aber im weit überwiegenden Bereiche, und das Überwiegende ist maßgebend, hat die Einführung der Selbstverwaltung in ein großes Gebiet der öffentlichen Verwaltung dieses Verwaltungsgebiet brachgelegt.

Da das Walten der Verwaltung, der Aufrechtbestand der Verwaltungsordnung von mächtigem Einflusse auf die wirtschaftlichen wie auf die sittlichen Entwicklungsgänge ist, mag man zurücksehen, ob nicht manches, was wir an Rückständigkeit beklagen, zurückzuführen ist auf eine lange Rückständigkeit der Verwaltung.

Aber auch der Anspruch der Bürger auf Schutz von Recht und Freiheit, der durch die „freie Verwaltung" der Autonomie bedroht ist, verdient Würdigung.

Die erste Forderung politischer Freiheit ist die Geltendwerdung des Rechtes. Die freiheitliche Verwaltung ist daher diejenige, welche dem Bürger Garantien dafür bietet, daß ihm sein Recht werde. Diese Garantien werden nun durchaus nicht, wie man es dem dümmsten Publikum lange vorgepredigt hat, dadurch geboten, daß derjenige, welcher die Verwaltungsgewalt übt, „frei" verwalten kann. Denn das ist die Despotie. Die Garantien bestehen im Gegenteile in der Gebundenheit der verwaltenden Gewalt, in der Gebundenheit vorerst an das Gesetz, in der Gebundenheit an ein bestimmtes Verfahren und in der Gebundenheit auch rücksichtlich der persönlichen Qualität des Entscheidenden. Die Bestimmungen über die Einrichtung der politischen Behörden und das Verfahren bei denselben, die schon vor der jetzigen autonomen Verwaltung eingeführt worden waren, bieten solche Garantien. Sie bilden jedenfalls einen Rechtsbesitz der Bürger. Und am allerweitesten zurückreichend bis an die Anfänge politischer Organisation ist die damit gegebene Garantie, daß nur ein Gesetzkundiger und zur Handhabung von Gesetzen Qualificierter zur Übung eines Verwaltungsamtes berufen werden kann.

Die Bewegung auf dem Gebiete des Rechtschutzes bei der Handhabung der Verwaltung begnügt sich nicht mehr mit den vorhandenen Garantien. Sie geht noch weiter und zielt auf eine vollkommenere Ausgestaltung des Verfahrens und auf eine schärfere Verantwortlichkeit der politischen Beamten.

Nun ist aber durch die Institution unserer heutigen Gemeindeautonomie der größere Teil der öffentlichen Verwaltung, begreifend zugleich die in die Rechte und Freiheiten der Bürger am tiefsten einschneidenden Verwaltungspartien, zur Verfügung und Rechtsentscheidung der zufälligen Gemeinde beziehungsweise dem von einer solchen Gemeinde gewählten beliebigen Bürgermeister überlassen, einem Mann, der vielleicht kaum des Lesens und Schreibens kundig ist, keinen Begriff von Gesetzen und Gesetzesanwendung hat und durch die natürlichen, engen Beziehungen im Kreise seines Waltens auch befangen sein muß.

Welche furchtbare Beeinträchtigung des Rechtsschutzes wird dadurch nur schon gegenüber den Garantien, wie sie im ältesten absoluten Staate bestanden haben, herbeigeführt?

Bei Relevierung dieser Verhältnislage wurde in gedankenloser Weise auf die mögliche Remedur im Beschwerdewege hingewiesen. Ja, darf denn überhaupt die Möglichkeit der Remedur als Rechtfertigung gebraucht werden für den Bestand einer als gänzlich unzulänglich erkannten ersten Instanz? Soll man jedem, der mit einer solchen Verwaltung in Berührung kommt — und wer kann dieser Berührung, die oft auch nur boshafterweise herbeigeführt werden kann, ausweichen? — die Mühen und Kosten der Beschwerdeführung auferlegen? Sodann muß man doch mit der Tatsache rechnen, daß Unbehilflichkeit, Not und in vielen Fällen auch die Unverhältnismäßigkeit des Kostenaufwandes die Ergreifung des Beschwerdezuges behindern. Die kleinen Ungerechtigkeiten sind aber oft empfindlicher als die großen, jedenfalls wird von ihnen eine größere Anzahl von Menschen betroffen. Aus diesem Grunde ist in allen Zweigen der Verwaltung im Staate die Ausgestaltung der ersten Entscheidungsinstanz von so hoher Wichtigkeit und von eminent sozialer Bedeutung.

Am allerdrastischesten zeigt sich der Widerspruch zwischen den geltenden Anschauungen von Rechtsschutz und dem Bestande der heutigen Gemeindeautonomie im Punkte des Strafrechtes. In allen unseren neueren Verwaltungsgesetzen werden jetzt schon die Übertretungen, ihrer Natur nach Polizeiübertretungen, nicht mehr den politischen Behörden, bei welchen doch geprüfte Polizeirichter judizieren, sondern den G e r i c h t e n zur Bestrafung zugewiesen. Es geschieht das im Zuge des Rechtsschutzes. Aber der Bürgermeister, dem zu dem so wichtigen Amte eines Strafrichters jede Eignung fehlt, behält und übt sein Strafrecht weiter. Bei solcher Verwirrung möchte man mit Hebbel ausrufen: „Ich kenne die Welt nicht mehr!“

Im wesentlichen, wenngleich auch nicht völlig, außer Betracht dieser Verhältnislage stehen die Statutsgemeinden. Denn dort bestehen doch Ämter aus Berufsbeamten mit der Qualifikation der politischen Beamten. Der Verwaltungskreis, den diese Ämter beherrschen, ist jedoch verhältnismäßig klein. Ihr Bestand und durch sie der Bestand einer zivilisierten Verwaltung in den größeren Stadtgemeinden bewirkt indessen, daß der öffentlichen Meinung, die vorzugsweise nur in den Städten gemacht wird, der große Jammer unserer Verwaltung nicht genugsam scharf vor Augen geführt wird.

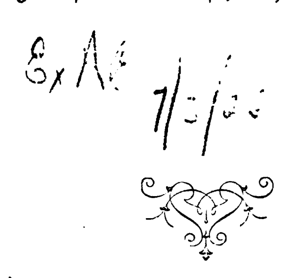
Vom rechtlichen Standpunkte ungerechtfertigt, vom sittlichen unhaltbar, muß die bestehende Verwaltungsgestaltung auch vom wirtschaftlichen Standpunkte aus schwer verurteilt werden. So dürftig und unzureichend, zum Nachteile der Verwaltung, die Verwaltungsapparate für die Handhabung der den Gemeinden zugeteilten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auch sind, so leuchtet bei der großen Zahl der Gemeinden ein, daß die für ungenügende Einrichtungen, somit in Wesenheit zwecklos, doch gemachten Aufwände sicher in ihrer Gesamtheit weit den Aufwand überragen werden, der bei der Konzentration in einer entsprechenden Amtsverwaltung für den vollkommensten Amtsapparat gebraucht werden würde. Aber die politischen Behörden sind auch jetzt schon mit den diesfalls entsprechenden technischen Apparaten ausgestattet.

Wie steht nun die Frage?

Man beklagt sich über die Unzulänglichkeit der von den Gemeinden geführten Verwaltung. Das ist eine allgemeine Klage. Die Gemeinden selber beklagen sich wieder über die arge Bedrückung durch die Verwaltungslast. Diese Bedrückung rührt, wie die Sachlage zeigt, durchaus nicht von den Geschäften des übertragenen Wirkungskreises, sondern von der Last jener Aufgaben der öffentlichen Verwaltung her, die den Gemeinden im selbständigen Wirkungskreise zur Besorgung überwiesen sind. Es ist kein Zweifel, daß die sogestalte Überlastung die Gemeinden behindert, sich in entsprechender Weise der Besorgung jener Aufgaben zu widmen, welche in der Tat die eigenen der Gemeinde sind, der Besorgung ihrer wirtschaftlichen und der damit zusammenhängenden gemeindlichen Wohlfahrtsinteressen. Es ist auch kein Zweifel, daß durch die bei der jetzigen Gestaltung bestehende Vernachlässigung in der Handhabung großer Gebiete der öffentlichen Verwaltung das öffentliche Wohl der Gesamtheit ernstlichst gefährdet erscheint.

Der Weg ist sonach durch die Verhältnisse selbst vorgezeichnet: *Jene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, welche durch die Gemeindeordnungen den Gemeinden im selbständigen Wirkungskreise zur Besorgung überwiesen worden sind, ihnen aber weder gehören noch von ihnen besorgt werden können, sind vom Staate wieder zur eigenen Verwaltung zu übernehmen.*

Über den Einfluß der Verwaltung eines Staatswesens auf das Gedeihen des Volkes hat Junius schon vor mehr als hundert Jahren treffend folgendes gesagt: „Das Verderben oder die Blüte eines Volkes hängt so sehr von seiner Regierung ab, daß wir, um die Verdienste eines Ministeriums kennen zu lernen, nur den Zustand des Volkes zu beobachten brauchen. Wenn wir es gehorsam gegen die Gesetze, blühend in seiner Industrie, einig daheim und geachtet nach außen finden, so können wir vernünftiger Weise annehmen, daß seine Angelegenheiten durch Männer von Erfahrung, Talent und Redlichkeit geleitet werden. Wenn wir im Gegenteile einen allgemeinen Geist des Mißtrauens und der Unzufriedenheit, einen schnellen Verfall des Handels, Parteiung in allen Teilen des Reiches und einen gänzlichen Verlust der Achtung in den Augen der fremden Mächte entdecken, so können wir ohne Zögern aussprechen, daß die Regierung dieses Landes schwach und gedankenlos ist."



Druckerei „Leykam", Graz.



Druckerei „Leykam", Graz.



Verlag von **Moritz Perles,** k. u. k. Hofbuchhandlung
Wien, I. Seilergasse 4.

Österreichische Gesetze
mit Erläuterungen aus der Rechtsprechung
von **Dr. Leo Geller.**

Mittlere Ausgabe.

Zweite Abteilung:

Österreichische Verwaltungsgesetze.

Band I (1. Hälfte, 864 S.), den **allgemeinen Teil** enthaltend. Elegant in Halbfranz geb. . . K 12·—
Band I (2. Hälfte), Fortsetzung des **allgemeinen Teiles** enthaltend. Elegant in Halbfranz geb. „ 12·—
Band II (1072 S.), enthaltend den **Schluss des allgemeinen Teiles** und den **besonderen Teil.** Elegant in Halbfranz gebunden . . . . „ 12·—
Band III (1150 S.), enthält die Fortsetzung des **besonderen Teiles.** Elegant in Halbfranz geb. „ 12·—
Band IV (1080 S.), enthält die Fortsetzung und Schluß des **besonderen Teiles.** Elegant in Halbfranz gebunden . . . . „ 12·—
Band V. **Ergänzungsband** samt Sach- und chronolog. Register. Preis elegant gebunden . . „ 8·20

Dritte Abteilung:

Österreichische Gebühren- und Steuergesetze.

Band I. **Gebühren- und Taxgesetze.** 2. vermehrte Auflage. Elegant in Leinwand geb. . . K 4·—
Band II. **Gesetze, betreffend die direkten Steuern.** Zweite, umgearbeitete und vermehrte Auflage. **Die neuen Steuergesetze** mit enthaltend. Elegant in Leinwand gebunden „ 6·—
Band III. **Gesetze, betreffend die indirekten Steuern.** Zweite, vermehrte Auflage. Elegant in Leinwand gebunden . . . . „ 6·—

Die Praxis des Verwaltungsgerichtshofes.

Periodische Übersicht über die gesamte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung nach einem Grundrisse von **Dr. Leo Geller,** systematisch dargestellt von **Dr. Hermann Jolles.**

Erster Band (1881—1887). 8°. 26 Bogen. Preis geh. K 8·—, eleg. geb. K 9·20.
Zweiter Band (1888—1893). 8°. 624 Seiten. (1896) Preis broschiert K 10·—, eleg. geb. K 12·—.

Österreichische

Zeitschrift für Verwaltung.

Herausgegeben von **Dr. Karl Ritter von Jaeger.**

1904. XXXVII. Jahrgang.

Erscheint jeden Donnerstag.

Pränumerationspreis: Für Wien mit Zusendung in das Haus und für die österr. Kronländer samt Postversendung jährl. 10 K, halbjährl. 5 K, vierteljährl. 2 K 50 h. — Für das Ausland jährl. 10 Mark.

☛ Als wertvolle Beilage werden dem Blatte jährlich 100 Bogen Erkenntnisse des k. k. Verwaltungsgerichtshofes in Buchform beigegeben und beträgt das Jahres-Abonnement mit diesem Supplement 20 K = 20 Mark. Bei gefälligen Bestellungen, welche wir uns der Einfachheit halber per Postanweisung erbitten, ersuchen wir um genaue Angabe, ob die Zeitschrift mit oder ohne die Erkenntnisse des k. k. Verwaltungsgerichtshofes gewünscht wird. ☚

Druckerei „Leykam", Graz.





